

Este documento ha sido descargado de:
This document was downloaded from:



**Portal *de* Promoción y Difusión
Pública *del* Conocimiento
Académico y Científico**

<http://nulan.mdp.edu.ar> :: @NulanFCEyS

ALEJANDRO ROSSI. Facultad de Ciencias Sociales y CBC, - Univ. Nacional Buenos Aires

Indudablemente, el primer gobierno de Juan Domingo Perón logró, independientemente de la valoración que éstas pueden tener, implementar un conjunto de políticas que modificaron sustancialmente las características del funcionamiento del sistema capitalista en Argentina.

Sin embargo, estos cambios no pueden explicarse únicamente a partir de la voluntad de Perón y del nuevo marco internacional, sino que se deben tomar en cuenta las diferentes alianzas tanto en el ámbito político y económico que permitieron alcanzar determinados resultados, así como las continuidades y rupturas producidas con los distintos gobiernos conservadores surgidos a partir de 1930.

En tal sentido, puede verse que las características de la coalición política y social formada en torno a Perón favorecieron la adopción de determinadas medidas, pero también plantearon dificultades cuando fue necesario introducir algunas transformaciones para adecuarse al nuevo contexto nacional e internacional surgido después de los primeros años de aplicación de las nuevas políticas.

Asimismo, es necesario ver el tipo de relaciones que Perón estableció con los diferentes actores que integraban la alianza planteando vínculos que incluían distintos niveles de subordinación con el Estado, y también situaciones de intercambio de beneficios muy disímiles para el logro de determinados objetivos y para la implementación de ciertas medidas.

Introducción

El gobierno de Juan Domingo Perón introdujo importantes transformaciones en las características del funcionamiento del sistema capitalista en la Argentina. Fortaleció el esquema de industrialización por sustitución de importaciones, priorizando las industrias de bienes de consumo y aplicando una política orientada a fortalecer el consumo en el mercado interno y a redistribuir recursos productivos desde el sector agrícola hacia el industrial.

Sin embargo, estos cambios no pueden explicarse únicamente a partir de la voluntad política de Perón, ni del nuevo marco internacional que limitaba las opciones, sino que es indispensable analizar el contexto en que las políticas fueron formuladas e implementadas y los actores que tuvieron intervención en las negociaciones que redundaron en dichas políticas. Ello, debido a que las políticas públicas pueden ser vistas como decisiones de una autoridad legítima, conforme a procedimientos establecidos que se expresan en varias formas, leyes, sentencias, etc., con el fin de alcanzar algunos objetivos, a través de ciertos medios (Aguilar Villanueva, 1.993).

Es importante resaltar las causas por las que un determinado tema logra entrar en la agenda de actuación de los poderes públicos, ya que en toda sociedad existen gran cantidad de problemas, de los cuales solamente algunos, en determinado momento, van a ser considerados suficientemente relevantes para merecer la atención de las autoridades gubernamentales. Por lo tanto, es fundamental identificar quiénes y de qué modo influyen en la formación de la agenda, ya que si bien ésta es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político, por lo que los diferentes grupos intentarán que el tema sea tratado de determinada forma, con el fin que la solución a adoptarse sea la más favorable a sus intereses o responda a la concepción que tiene sobre lo que es o no conveniente.

Asimismo, el contexto político y social en que las iniciativas fueron formuladas e implementadas, condicionó claramente las posibilidades que el gobierno tenía para alcanzar el éxito en sus

objetivos, favoreciendo la formación de coaliciones que le dieron sustento a las reformas. Por otra parte, el contexto internacional limitó las opciones que el gobierno tenía para adoptar políticas de características muy diferenciadas.

Antecedentes históricos

La República Argentina entra en un proceso de importantes cambios a partir de 1930. En primer lugar, se pone fin a un período de estabilidad política de más de seis décadas, que inclusive había permitido la ampliación de la participación a partir de la reforma electoral de 1912 y la llegada al poder de la Unión Cívica Radical en 1916 con la presidencia de Hipólito Yrigoyen: El golpe de Estado, perpetrado por José Felix Uriburu, abrió una etapa signada por el fraude electoral y la recuperación del gobierno de algunos grupos que habían quedado marginados a partir de la implementación de la Ley Sáenz Peña. La conformación de "La Concordancia" y las diferencias generadas en la Unión Cívica Radical durante la década del treinta caracterizaron a este período como uno de corrupción y falta de transparencia en el manejo de los asuntos públicos.

Por otra parte, se produjeron enormes transformaciones en los planos económico y social, con el surgimiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y la disminución del fuerte proceso de migraciones venidas de Europa y el inicio de una corriente de migraciones internas que generó importantes cambios en la composición de la clase obrera.

La escasez de divisas sufrida por el país como consecuencia de la caída de los precios de las materias primas en el mercado internacional y del cierre de ciertos núcleos de exportación a partir de la aplicación de políticas proteccionistas y de la disminución del comercio internacional, generó la necesidad de empezar a producir internamente aquellos productos demandados por el mercado local (el cual tenía un importante grado de desarrollo), que ya no podían ser importados.

Aún sin adoptar una política decididamente industrialista, desde el gobierno se implementaron medidas tales como el control de cambios, el aumento de los aranceles, las devaluaciones monetarias y la creación del Banco Central (para regular la oferta monetaria), todas las cuales implicaron un mayor grado de intervención del Estado en la economía y una protección real para la incipiente industria que se estaba desarrollando. Como resultado de este proceso, el consumo energético realizado por los establecimientos fabriles en 1.935 había casi cuadruplicado el realizado por las empresas en 1.914, desarrollándose con mucha fuerza la industria textil, la mecánica (que había más que duplicado sus inversiones en 20 años) y la química (Lucchini, 2.000).

Este proceso de industrialización se profundizó a partir del inicio de la Segunda Guerra Mundial, ya que los países centrales concentraron su aparato industrial en las demandas generadas por el conflicto bélico, lo cual no impidió que Argentina se convirtiera en un importante proveedor de alimentos de los países europeos y por ende alcanzara el status de acreedor al finalizar la guerra. Sin embargo, las dificultades de mantener las tasas de inversión en maquinarias y equipos provocaron el descenso de la productividad por persona ocupada y aceleró el desgaste de la maquinaria utilizada. Por otra parte, en el plano social, se advierte un fuerte incremento en las migraciones internas, particularmente a partir de 1.935, lo que hace que Gino Germani los denomine migrantes recientes por no tener más de cinco años de residencia urbana para 1.946. Asimismo, los migrantes internos provenían de las zonas más atrasadas del país y se destacaban porque su situación previa a la migración se caracterizaba por un estilo de vida y experiencia laboral no industriales ni modernas, tanto en el sector agrícola como en las demás actividades (Germani, 2.000).

Estos nuevos obreros no solo se distinguían por su menor grado de calificación, sino que a diferencia de sus antecesores no tenían una experiencia organizativa previa ni adscribían a ninguna de las líneas políticas que pugnaban en el plano político. De ahí que en palabras de Torcuato Di Tella constituyeran una "masa en disponibilidad" para diferentes proyectos.

Irrupción de Perón en el poder y causas que posibilitaron el logro de sus objetivos

Si bien Juan Domingo Perón alcanzó la presidencia de la Nación en 1.946, ya a partir del golpe de Estado del 4 de Junio de 1.943 ocupó espacios importantes en el campo gubernamental, desde los que pudo implementar importantes transformaciones. En tal sentido, los cargos de Secretario de Trabajo y Previsión, Ministro de Guerra, Vicepresidente de la Nación y Presidente del Consejo de Posguerra le permitieron plantear soluciones para algunos de los problemas más acuciantes que enfrentaba el gobierno revolucionario, así como establecer estrechos contactos con numerosos actores sociales que estaban desarrollándose (Waldman, 1.986).

Desde los inicios del nuevo gobierno, Perón se encargó que se llevaran a cabo informes sobre la situación de las diferentes ramas de la economía, encaró la reforma de la legislación social, creando una serie de instituciones en el ámbito del trabajo y la salud pública y dictó numerosas normas que protegían a los estratos más bajos de la población. Sobre la base de estas transformaciones, Perón fue ganando espacio frente a otros grupos gubernamentales, no solo fortaleciéndose entre la oficialidad del GOU, sino también estableciendo una aceptada relación con una parte importante de la población.

La consolidación de Perón en el gobierno militar y su posterior elección como presidente por vía democrática en 1.946 (luego de una multitudinaria manifestación popular el 17 de Octubre de 1.945, protagonizada por obreros que pedían su libertad y reivindicaban su tarea anterior), permitieron encarar la expansión del proceso de industrialización en el país. Esta situación marcó un importante hito, ya que si bien existía una base industrial antes de 1.930, la cual se había desarrollado con más fuerza a partir de esa fecha por la imposibilidad de importar manufacturas desde los países centrales; es a partir del gobierno peronista que se aplicó una política que deliberadamente protegía a la industria nacional y planificaba el funcionamiento de la economía en vistas a su expansión.

La continuidad del proceso de industrialización no solo adquirió importancia para asegurar la defensa nacional luego de la Segunda Guerra Mundial, y por cuestiones de seguridad interna para amortiguar el conflicto social y evitar el fortalecimiento de los sectores obreros más radicalizados; si no que existían fuertes razones políticas que llevaban a que el nuevo presidente favoreciera determinadas ramas del sector manufacturero.

En tal sentido, Perón tuvo clara conciencia de la importancia que habían adquirido como centro de su base electoral los obreros urbanos que habían migrado recientemente en la década del treinta, y que no se habían vinculado con las organizaciones obreras existentes. También tenía vinculaciones muy estrechas con algunos de los grupos industriales que se habían favorecido con la expansión del sector manufacturero, lo cual llevó a que el empresario Miranda ocupara cargos importantes en su primera presidencia.

Para garantizar el desarrollo del sector industrial se lo protegió con barreras arancelarias fuertes, profundizando las medidas que en tal sentido venían adoptándose desde 1.930. Asimismo, se produjo una política redistributiva de los ingresos en beneficio de los sectores más pobres, que permitió ampliar el mercado interno, incorporando a los trabajadores como consumidores de bienes durables y semidurables.

Por otra parte, se produjo la nacionalización del comercio exterior mediante la creación del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), organismo que se convirtió en el único comprador de los productos exportables y en el único comprador en el exterior de los productos importados, manipulando los precios con el objetivo de asegurarse altos márgenes de ganancia. A esto se agregaba una política de incentivos a la industrialización, con la utilización del Banco de Crédito Industrial (creado en 1.944) para otorgar créditos baratos y a largo plazo para el desarrollo industrial. De acuerdo a esa estrategia se produjo la nacionalización del Banco Central y de los depósitos bancarios para favorecer la movilización del ahorro nacional.

Además, el Estado intentó asegurar las condiciones materiales para el desarrollo de la economía, a través de la nacionalización de los transportes y de los servicios públicos, y dirigiendo numerosas inversiones a la construcción de la red caminera, la construcción de viviendas y obras de infraestructura. Asimismo, se pusieron en vigencia muchas de las leyes sociales anteriores y se amplió la legislación laboral, bajo el control del Ministerio de Trabajo y

Previsión Social. Entre las medidas adoptadas pueden mencionarse la expansión del sistema jubilatorio, las vacaciones pagas, la firma de numerosos convenios colectivos de trabajo y el establecimiento del Estatuto del peón rural. Como un complemento del salario directo, se desarrolló fuertemente la salud y la educación pública y se desarrolló el turismo social.

Un actor que brindó un apoyo central al gobierno peronista para encarar el proceso de reformas durante su primer mandato fueron los sindicatos, a los que intentó utilizar para controlar a los trabajadores, a cambio de lo cual les otorgó determinadas contraprestaciones. Durante el primer gobierno peronista hubo un incremento importante de las organizaciones gremiales y del número total de afiliados, que pasó de 520.000 en 1.945 a 2.334.000 en 1.952, creciendo fundamentalmente los gremios industriales (Gaggero, 2.000).

El modelo sindical peronista planteaba la existencia de un sindicato único por rama de la industria, reconocido oficialmente a través de la personería, que lo capacitaba para negociar con las organizaciones patronales en la discusión de los convenios colectivos, que regulaban las condiciones en que se desarrollaba la actividad, incluidas las características de las remuneraciones.

En tal sentido, los gremialistas actuaban como intermediarios entre el Estado y los trabajadores, ya que por un lado garantizaban la implementación de las reformas ofrecidas por el gobierno y buscaron expandir la legislación social existente; pero por otro limitaban el tipo de reclamos que podían provenir desde las bases y aseguraban el apoyo de la clase obrera para los objetivos de planificación económica que Perón quería desarrollar, sin verse afectado por los ataques permanentes de la oposición ni por la existencia de posiciones radicalizadas incompatibles con el modelo de desarrollado capitalista adoptado.

El gobierno exigió además, a cambio de la concesión de los beneficios y de la posibilidad de ocupar cargos en la Cámara de Diputados y en la administración pública, un completo alineamiento político y un respeto por las exigencias del líder. Esto se demostró claramente cuando fue desplazado de la Secretaría General de la Confederación General del Trabajo el dirigente telefónico Luis Gay y nombrado en su lugar Aurelio Hernández y meses más tarde José Espejo, situación en la que tuvo una muy activa participación Eva Perón. De ese modo, se aseguró la lealtad absoluta de la central sindical a las decisiones del Poder Ejecutivo, en un período en que podían esperarse numerosas contraprestaciones a cambio de la obediencia. Por otro lado, aparecía como otro actor indispensable para llevar a cabo las reformas consideradas como centrales para consolidar el proceso de industrialización, un grupo importante de empresarios manufactureros. En tal sentido, poco antes de asumir Perón la presidencia, la Unión Industrial Argentina fue intervenida. Se intentó establecer una relación privilegiada con la burguesía nacional, la cual se vio claramente favorecida por la expansión del mercado interno. Esta situación se vio con más nitidez en el caso de los empresarios del interior del país, que intentaban defender sus intereses. Como resultado de la organización de esta burguesía nacional, en el año 1.953 se creó la Confederación General Económica (CGE) que nucleaba a numerosas fuerzas industriales.

El gobierno dio preferencia en las medidas de defensa y estimuló a la industria, a aquellos empresarios que elaboraban materia prima nacional. La Unión Industrial Argentina, pese a que recibió con beneplácito las leyes de protección y fomento de la industria, no se puso abiertamente a favor del régimen, por algunas características que tenía la política social de Perón, argumentando que los obreros no se limitarían a exigir concesiones soportables por la economía nacional y podían poner en peligro el proceso de desarrollo. En tal sentido, la entidad sostenía que las reformas favorables a la clase obrera deberían estar a cargo del Estado, en el ámbito del derecho social; y no de las empresas, ya que esto último implicaba una fuerte distorsión del derecho laboral (Waldman, 1.986).

Sin embargo, los industriales, a diferencia de los empresarios ligados al agro, no se oponían frontalmente a las políticas desarrolladas por Perón, en el sentido que veían que la ampliación del mercado interno podía permitirles la continuidad del modelo de industrialización iniciado en 1.930. Esta situación planteaba la posibilidad de establecer una alianza con el gobierno, no exenta de contradicciones, aunque favorable a ambos. La llamada burguesía nacional, intentó permanentemente sus contactos con Perón y establecer una actitud cooperativa, legando uno

de sus exponentes, Miranda, a ser Ministro de Economía entre 1.946 y 1.949. Este sector se componía en gran número de empresas medianas y pequeñas de las provincias argentinas, con una producción orientada centralmente al mercado interno.

Los demás sectores empresariales tuvieron relaciones más complejas con el gobierno en los primeros años, especialmente los vinculados al agro que se veían forzados a financiar el proceso de industrialización a través del control que se ejercía sobre la exportación de materias primas. Además, las políticas sociales peronistas introducían cambios muy importantes en las formas de trabajo e incluso en el conjunto de las relaciones sociales en el campo, que eran frecuentemente rechazadas por los terratenientes.

Sin embargo, el modelo de industrialización peronista, empezó a entrar en crisis a partir de 1.948-49, lo que obligó a la administración justicialista a replantear algunas de las medidas que había venido implantando con relación al agro y por ende modificó favorablemente los vínculos entre algunas de estas organizaciones y el gobierno, aunque nunca pudo establecerse una alianza en el ámbito productivo, constituyéndose el sector empresario rural en un núcleo central de las estrategias opositoras a la administración nacional.

Finalmente, hubo un tercer actor que tuvo una importante participación en este proceso de desarrollo económico, que fueron las Fuerzas Armadas. El gobierno, en una primera etapa, mantuvo una buena relación con ellas, ya que les otorgó una serie de concesiones, particularmente relacionadas con su modernización, el reequipamiento, el incremento del número de sus miembros y aumentos salariales. Asimismo, muchos de los cambios en lo económico propulsados por Perón fueron bien recibidos por las cúpulas militares, ya que satisfacían el logro de una Argentina económicamente libre y políticamente soberana. Finalmente, los miembros del Ejército ocuparon altos cargos en las nuevas empresas del Estado (Gaggero, 2.000).

En 1.947, se dictó la Ley 12.987, por la cual se confiaba la ejecución del primer plan argentino de producción de hierro y acero a la Dirección General de Fabricaciones Militares. Asimismo, en manos militares se encontraba la Dirección Nacional de Fabricaciones e Investigaciones Aeronáuticas (DINFIA) y Astilleros y Fabricaciones Navales del Estado. Se esperaba que el desarrollo de una industria pesada por parte del Estado ejerciera una acción estimulante sobre la empresa privada, aunque este resultado no pudo ser completamente logrado.

Por otra parte, en las medidas de protección a la industria nacional y la legislación social, desempeñaron un papel central las consideraciones acerca de la defensa del país. En primer lugar, se apoyó el desarrollo industrial en virtud de la creencia sostenida por algunos teóricos militares acerca de que la capacidad de defensa de un país depende de su potencia industrial (Waldman, 1.986). Además, las Fuerzas Armadas plantearon su beneplácito con las reformas sociales ya que consideraban que las tensiones sociales disminuían la voluntad defensiva y la disposición para la lucha de la población.

Otros temas en los que coincidían los intereses militares y el proceso de reformas eran la búsqueda de obtener una rápida identificación de los recursos más importantes del país, mediante estadísticas y registros, para facilitar el acceso del Estado a dichos recursos en caso de guerra; y por otro lado el incremento en la inversión en salud pública significaba para las Fuerzas Armadas la reducción del número de individuos no aptos para el servicio militar (Waldman, 1.986).

Puede decirse que hasta el año 1.951 existió un pacto tácito entre Perón y las Fuerzas Armadas, por el cual aquel satisfizo las exigencias profesionales, económicas y sociales de éstas y tomó en cuenta las ideas políticas que ellas tenían, en su concepción del gobierno; exigiendo a cambio de ello una actitud de tolerancia frente al gobierno y el apoyo a determinadas iniciativas en el plano productivo, particularmente aquellas ligadas con el proceso de industrialización. Luego de 1.951, las Fuerzas Armadas no aceptaron quedarse en una posición tan subordinada en el sistema político, situación que derivó en una lucha de poderes que fue incrementándose hasta llegar al golpe de 1.955.

Conclusiones

Por lo expuesto hasta este momento, creo que es necesario remarcar que más allá de las características del liderazgo de Perón y del contexto nacional e internacional en que se desarrolló su gobierno; la implementación de las medidas que modificaron las características del funcionamiento del sistema capitalista en la República Argentina, se relacionó con la factibilidad de conformar una coalición de gobierno que sirviera como soporte político de esas transformaciones.

En tal sentido, la adopción de un proyecto de desarrollo basado en el crecimiento del sector manufacturero, con una producción orientada básicamente al mercado interno, generó las condiciones para que los gremios (muy incrementados en su número de afiliados) y una parte importante del empresariado industrial, establecieran una alianza con el gobierno, buscando satisfacer algunas de sus principales demandas a cambio de prestar su apoyo al rumbo adoptado.

Estas organizaciones no solo tuvieron participación en la toma de decisiones a través de la ocupación de determinados cargos, sino que también desempeñaron un papel central en la implementación de ciertas políticas específicas, procurando a cambio la moderación en los reclamos y el sostenimiento de algunas iniciativas en consideración.

Asimismo, el Ejército también prestó apoyo a muchos de estos cambios, no solo porque la mejora en las políticas sociales (en especial en la sanitaria) mejoraba la calidad de los potenciales reclutas, sino que los militares quedaron incluidos en el proceso de industrialización a través de su participación en las empresas orientadas a la industria pesada y de armamento. En definitiva, el crecimiento de la producción en esa primera etapa requería una fuerte expansión del mercado interno, por lo que mientras fue posible financiar el proceso de industrialización protegida, estos diferentes actores pudieron llegar a ciertos acuerdos de tipo corporativo para alcanzar el logro de sus intereses, al menos los de corto plazo.

Bibliografía:

- Aguilar Villanueva Luis, Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Porrúa Grupo Editorial, Méjico, 1.993.
- Autores varios, Dos siglos en la Argentina, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2.002.
- Gaggero Horacio, "El Estado, la economía y los actores sociales durante el gobierno peronista", en Di Tella Torcuato y Lucchini Cristina, Teoría e Historia, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2.000.
- Germani Gino, "El surgimiento del peronismo: el rol de los obreros y de los migrantes internos", en Di Tella Torcuato y Lucchini Cristina, Teoría e Historia, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2.000.
- Horowicz Alejandro, Los cuatro peronismos, Hyspamérica, Editorial Legasa, Buenos Aires, 1985.
- Lucchini Cristina, "El proceso de industrialización por sustitución de importaciones en la Argentina", en Di Tella Torcuato y Lucchini Cristina, Teoría e Historia, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2.000.
- Murrin Miguel y Portantiero Juan Carlos, Estudio sobre los orígenes del peronismo, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 1971.
- Subirats Joan, Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración, Ministerio de Administración Pública, Madrid, 1992.
- Torre Juan Carlos, La vieja guardia sindical y Perón. Sobre los orígenes del peronismo, Sudamericana, Buenos Aires, 1.990.
- Torre Juan Carlos, "La caída de Luis Gay", en Todo es Historia N° 89.
- Waldman Peter, El peronismo. 1.943-1.955, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986.